

中国统筹城乡发展的系统架构与实施路径

——来自成都实践的观察与思考

Systematic Framework and Implementation
Approach for Coordinated Urban-Rural
Development in China:
Chengdu practice

■ 叶裕民 焦永利 著

中国建筑工业出版社

中国统筹城乡发展的系统架构与实施路径

——来自成都实践的观察与思考

Systematic Framework and Implementation
Approach for Coordinated Urban-Rural
Development in China:
Chengdu practice

■ 叶裕民 焦永利 著

中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国统筹城乡发展的系统架构与实施路径——来自成都实践的观察与思考 /
叶裕民, 焦永利著. —北京: 中国建筑工业出版社, 2013.6
ISBN 978-7-112-15540-8

I. ①中… II. ①叶…②焦… III. ①城乡建设—研究—中国 IV. ①F299.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 133811 号

责任编辑: 杨 虹

责任校对: 肖 剑 陈晶晶

中国统筹城乡发展的系统架构与实施路径

——来自成都实践的观察与思考

叶裕民 焦永利 著

*

中国建筑工业出版社出版、发行(北京西郊百万庄)

各地新华书店、建筑书店经销

北京嘉泰利德公司制版

北京顺诚彩色印刷有限公司印刷

*

开本: 787×960毫米 1/16 印张: 21 字数: 520千字

2013年11月第一版 2013年11月第一次印刷

定价: 56.00元

ISBN 978-7-112-15540-8

(24117)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

统筹城乡发展是新型城市化的重大战略举措

到2011年中国的城市人口首超农村人口；中国一产占GDP比重已下降到5%以下；中国的社区总数超过了乡镇总数；中国已在全国范围基本普及九年义务教育；中国地级以上287座城市的平均人口数量超出了100万；中国实施城乡统筹战略使得城乡差异已绕过顶点呈现逐步缩小的趋势；中国的基础人力资本已开始从体能为主向技能和智能为主转移……所有这些都标志着中国开始由农业社会步入城市社会，这个重大的指标性信号意味着中国几千年来以农业、农村、农民为社会主体的生产方式、制度设计、政策供给、治理模式、文化形态等，必然发生深刻的社会变革。这个在中国历史上带有根本性的重大转折，同时也发出了明确的战略信号：即中国的结构、中国的功能、中国的发展、中国的管理，都要在统筹城乡发展的总体指导下，把均衡发展、包容发展、和谐发展；把低碳发展、绿色发展、可持续发展；把城乡发展、城际发展、区域发展，统一在共同富裕、民生幸福和公平正义的基础上，成为破解社会矛盾、实现现代化路径上的指导性纲领，真正兑现世界上一个流行的口号：“城市的成功，才是国家的成功。”

众所周知，推动国家和地区现代化进程必须依靠两个车轮：一是工业化，二是城市化。在新的历史时期，传统工业化已不可能支撑21世纪的发展，因此必须由“新型工业化”加以代替。与此相应，城市化如果依然是传统的城市化，两大车轮就产生了严重的不对称。特别是在中国城市化率超过50%的历史时刻，对应与传统城市化的“新型城市化”，必然应运而生。

中国城市化率首次突破50%，还意味着：

——中国的发展结构将出现重大转折：内需拉动将愈来愈成为国家发

展的主导动力。

- 中国的经济结构将出现重大转折：中国城市化率超过一半，意味着整体的创新产业必然迈上新台阶。
- 中国的社会结构将出现重大转折：在社会成分的构成中，中产阶级将走上社会前台。
- 中国的人力结构将出现重大转折：整体的劳动力素质，由体能为主向技能和智能为主的转换加速。
- 中国的管理结构将出现重大转折：以统筹城乡发展为标志，以消除贫富差异、城乡差异、区域差异为目标，建设幸福城市与美丽城市。

中国特色的城市化道路，是一个城乡统筹发展的道路，是一个大中小城市和小城镇协调发展的道路，是一个新型城市化的道路。这里所谓“新型城市化”的战略内涵是指：与传统城市化单一强调以城市人口占总人口比例高低作为衡量尺度不同，中国的新型城市化战略内涵包括了“六大坚持”：①坚持在区域一体、城乡一体基础上的创新发展、包容发展、可持续发展。②坚持在信息时代下逐步实现城市的智慧生产、智慧流通、智慧消费以及城市的智慧管理与智慧服务。③坚持实现城市与农村的共同发展与和谐发展，统筹城乡“人口、土地、资源、环境”与要素流动的全面协调，将现代工业化、现代农业化与新型城市化有机融合，横断一二三产业的界限，充分激励全社会的发展红利。④坚持实现城市内部、城乡之间、城际之间、区域之间的公共服务均等化，逐步达到减缓与解消社会的二元结构矛盾。⑤坚持城乡合理充填、城乡要素互补、城乡有机统一。⑥坚持城乡物质文明、精神文明、政治文明、社会文明、生态文明的全面建设，完整体现现代社会理性、有序、安全、简约、幸福、良治的内在精神。

以中国新型城市化为标志的发展，将对未来的经济、社会、文化、政治、管理等，在以下5个方面充分表达其战略价值。

1. 破解“增长停滞”的魔咒。从亚当·斯密的经济学理论开始，一致认为发展到一定程度后，增长的停滞是一种必然。中国自改革开放到2010年，GDP年平均增速为两位数，始终处于高增长阶段。一个问题是，中国继续增长的动力和潜力是否已经走到了尽头，能否有效破解增长停滞的

世界性难题，成为摆在我们面前的现实问题。仔细分析日本、亚洲四小龙的历史教训，寻找新一轮经济增长的突破口，破解增长停滞的魔咒，是中国新型城市化战略必须回答的首要课题。

2. 跳出“中等收入陷阱”的怪圈。“中等收入陷阱”为 2006 年世界银行发布《东亚经济发展报告》中提出的概念。当人均 GDP 达到中等收入水平后，由于不能顺利实现经济发展方式转变，导致持续增长乏力，同时由于贫富差异、收入分配等引发的国民心理恶化和社会矛盾激化，使得社会发展处于长期停滞状态。因此，通过城乡统筹、城际一体、区域协调的新型城市化道路，将会有效跳出“中等收入陷阱”的怪圈，成为破解又一世界性难题的重大举措。

3. 找寻缓解新时期社会矛盾的钥匙。传统城市化的发展以关注城市人口数量、城市发展规模、城市经济总量为主要特征，虽然取得了城市财富的快速积累，但同时也造成了越来越严重的社会对立。中国新型城市化的发展，将在共同富裕的基础上，缩小城乡之间、行业之间、人群之间的收入差距，提供公平的民生待遇，实施公共服务均等化，才能真正实现社会和谐。

4. 实现全域一体化的发展均衡。新型城市化发展战略，将以区域为基底，实现优质的“空间充填”，协调城市和农村、城市和城市，逐步实现分工合理、全域有序的均衡发展，获取整体效益的交集最大化。通过审慎的顶层设计，实现在整体发展概念下的基础设施、产业布局、生态环境、社会保障、公共服务和管理体制的一体化，引领区域的共同富裕与社会和谐。

5. 体现“动力、质量、公平”三大发展元素的交集最大化。中国新型城市化战略将全面关注城乡创新发展的“动力表征”、城乡绿色发展的“质量表征”、城乡机会平等的“公平表征”。在构成新型城市化“动力、质量、公平”的三大基础元素中，努力寻求三者的有机协调，是中国城市化健康发展的战略基础。

从全国来说，统筹城乡发展是个大战略，目前已经有 54 个省级以上统筹城乡发展综合实验区，22 个省制定了统筹城乡发展规划。这个大战略既要服从中国特色社会主义的总体进程，更要突出新型城市化在现实发展中必须回答的核心问题。

1. 如何以新型城市化的“发展红利”抵消增长的边际效益递减。中国

积 30 多年的发展经验，已经成为世界关注的最活跃的经济体。在新的发展时期，如何有效克服边际效益递减的瓶颈，进入新一轮经济社会的高质量成长，统筹城乡发展将展现其巨大的潜力。

2. 如何以新型城市化的“发展内涵”抵消贫富差异引起的心理落差。新型城市化体现着城乡一体、城际协调的发展内涵，以社会公平共同富裕抵消由于贫富差异、城乡差异、区域差异所带来的心理落差和社会矛盾。

3. 如何以新型城市化的“发展方式”抵消粗放式生产的成本外部化。新型城市化依托新型工业化和创新驱动，以达到智慧生产、资源节约、环境友好、绿色文明的总体要求，从而逐步并最终消除外部成本对于真实财富的侵蚀。

4. 如何以新型城市化的“制度创新”，达到城乡管理的公序良俗。

以叶裕民教授为主的专著《中国统筹城乡发展的系统架构与实施路径：来自成都实践的观察与思考》，在国内外城市理论深厚积淀的基础上，认真分析中国特色的发展环境与发展战略，以实际的案例作为依托，在理念先行、系统构建、全面凝练、实例支持的总体要求下，深刻诠释了中国统筹城乡的理论构架、路径选择与可行举措，是中国新型城市化中第一部具有国际视野、战略气度、理论内涵、创新精神的系统论著，也是在我国实现新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化四位一体的总动力中，具有先锋意义的力作。我衷心希望在中国新型城市化的征程中，能有更多的理论著述呈现在社会的面前，为实现中华民族伟大复兴的梦想，积聚更多的正能量。

牛文元

2012.12.25

世界能从成都学到什么？

对于中国，对于世界，这都是一部重要的著作！

众所周知，如何更明智、更人性化地规划和管理好城市化与现代化进程，不仅是中国所面临的巨大挑战，也是亚洲、非洲和拉丁美洲的广大后发国家所面临的共同挑战。这些国家居住着世界上大多数的人口，在未来的数十年间将会迎来规模宏大的开发与建设活动。

现代化和城市化这两股力量同时带来了机遇和挑战。毫无疑问，它们会给人们的生活提供更好的物质基础，但历史也昭示我们，这两股力量也会带来巨大的社会成本以及对自然环境的侵害。同时，在人类发展史上，多数地区的现代化进程伴随着城市和乡村之间贫富差距的急速拉大。

中国创造了奇迹，这个国家从一个贫穷、传统的农业社会向高度融入全球经济的现代化社会的转型史无前例。短短三十年间，中国减少绝对贫困人口的速度在历史上绝无仅有。中国的发展轨迹增强了人们对美好前景的期许：人均国民收入持续快速增长，教育、医疗、住房和社会保障不断改善，交通和基础设施进一步提升，污染压力减轻以及自然环境更加美好，工作环境更为优良以及文化和休闲时光更加充盈。

如果城市和乡村的发展能够被统筹治理好，中国城乡之间的收入差距和公共服务差距将会逐渐消除，城乡居民赢得更好的生活质量，共同享受现代化的成果。否则，落后的乡村地区可能拖累整个中国经济，城乡之间的不平衡可能冲击中国的持续繁荣。当前，中国自改革开放以来形成的城市化格局已经显现出了一些其他国家城市化进程中出现过的弊端。虽然中国的学习能力很强，城市也还在快速发展，但依然任重而道远。面对挑战，有些中国城市碌碌无为，但也有很多城市正在开展勇于创新、富有远见的工作。

在 2003 年开始统筹城乡一系列改革的十余年间，尤其是在 2007 年被中国政府确定为“全国统筹城乡综合配套改革试验区”之后，成都不断探索解决发展中的各类问题，包括：确定农地的所有权和使用权，集中整合产业园区，推动碎片化的规划转向综合性的区域规划，引入现代化信息系统提升规划管理水平，保护甚至是增加耕地，推动农业现代化，保护开敞空间和生态环境，实现城乡之间土地、人口和资金的自由流动，改革户籍制度，在全球范围吸引高附加值现代产业，均衡教育、医疗和社会保障，建设有吸引力的城乡新型社区并大幅度提高农民生活质量。

我深信，成都确有值得中国和世界其他城市学习之处，而中国人民大学叶裕民教授正是讲述成都实践及其堪为其他城市学习之处的最好人选。

过去两年间，我有幸和叶裕民教授一同开展针对成都统筹城乡发展的研究，并且完成了一本名为《中国的统筹城乡发展：成都实践》的英文著作，该书于 2013 年由爱德华·埃尔加出版社出版。除了四次赴成都实地考察调研之外，我也在和叶教授及其研究团队一同工作的数百个小时时间里对成都所取得的成就有了更深的理解。

叶教授的研究工作处处体现出经济学和法学的知识背景，她将理论与实践、系统研究与细节把握、理论路径与政策措施融汇结合了起来。她从一开始就关注成都的统筹城乡发展工作，同时也在其他很多地方收集了第一手的研究资料。这本书基于叶教授对发展经济学和城市化进程的长期研究，对于中国经济体系中各类生产要素的互动关系有着深刻理解，但本书也绝非一本象牙塔中的纯理论性著作，而是包含了涉及成都规划和管治的方方面面的、大量的有趣信息，同时也包含了叶教授对于这些信息的洞见。我认为，将理论和实践融合地如此完美的著作并不多见。

对于成都实践研究地越深入，我就越相信：成都改革经验值得所有对城市化及发展经济学感兴趣的学者认真研究。城市个性千差万别，不可能完全复制成都改革的所有做法，但成都实践确实提供了广泛的经验，其他城市可以结合自身特点加以吸收借鉴。

叶教授在著作中始终坚持跨学科的研究视野，这非常难能可贵。由她担任系主任的城市规划与管理系从属于中国人民大学公共管理学院，而该学院是中国公共管理和政策科学领域最杰出的学术中心之一。叶教授的城市规划与管理系致力于将公共管理、经济学和规划学的相关知识加以融合，

这一特点使其与中国乃至其他多数发展中国家的大部分城市规划院系显得不同，这些国家大多数的城市规划系从属于建筑学院，十分注重空间设计方面的训练。叶教授的团队注重将规划、管理和经济学知识相结合的研究思路与成都实践中注重规划与管理相结合、空间规划设计与经济社会规划相结合的特征十分契合。

另外，成都改革实践以及叶教授的著作还贯穿着一条主线——以人为本。也就是说，成都改革的政策措施以及叶教授著作的字里行间都渗透着对每一个人生活改善的关注。成都实践中系统缜密的政策体系、上下互动的贯彻实施都有着共同的目标——改善民生。

成都统筹城乡发展实践是一座城市的大胆尝试，它从城市化所带来的机会中获益，同时也谋求全面、系统地解决城市化进程中的各种问题。成都市推进统筹城乡发展的目标追求值得赞许，许多已经取得的成效也十分可观。我们的研究发现，当地居民对这项改革表达了较高的满意度。

截至2013年春节，也就是这篇序言写作之时，来自全国涌向成都学习统筹城乡发展经验的考察者络绎不绝，这些考察者多数是来自中国其他地方的政府官员、学者和规划师。成都统筹城乡发展的试验也逐渐吸引了越来越多其他国家人士的关注。这本著作和爱德华·埃尔加出版社出版的英文著作将会帮助世界上更多的人理解到底什么是统筹城乡发展以及如何统筹城乡发展。

● 成都城乡规划的经验

成都以城乡规划引导城市及区域发展的方法不同于世界上的任何城市。其他城市的规划通常以规划编制和城市设计为主，成都则更加重视规划管理与规划实施。不同于世界上的所有城市，成都形成了覆盖整个市域的长远规划，并相应改革产业、行政和规划体系，以保障城市发展战略目标的实现。成都实行的“科学性”城乡规划是建立在数据与逻辑的基础上，而不是基于凭空推测和政治导向。相较世界许多城市而言，成都有意识地统筹协调了物质环境与经济社会发展规划。作为中国统筹城乡发展的先进试点地区，成都在这方面的创新经验值得全世界其他城市学习借鉴。

其他城市可以学习成都整体性、综合性的区域规划与政策，从而真正将经济社会需求融入物质规划方案。成都案例对我们的启示不仅在于其正

确的政策选择，更在于其所采取的综合系统的方法。

尽管各国的行政体系、财政体系和规划体系千差万别，与成都的情况不见得一致，但我深信世界上任何其他城市的政府官员、学者和规划师都能够从成都“统筹规划和管理中心城区、城郊地区和乡村地区的发展”这一方法中获益良多。

● 城市边缘地区的规划和管理

过去的十年之间，数以亿计的人生活在东南亚国家的城市边缘地区（那些毗邻中心城区的地带）。下一个十年之中，又会有更多的人迁入这些地区。因为城市边缘地区有着大量的机遇：大部分外商直接投资流向这里，就业岗位增长强劲，因而，尽管问题重重，大城市的边缘地区始终是农民寻找城市就业机会的好地方，他们通常能够在这里找到比在家乡收入更高的现代产业部门的工作。与此同时，全世界的城市边缘地区也是城市问题的集中地——基础设施缺乏、交通拥堵、水和空气污染、绿地和耕地缺乏、住房不足且品质较差、非法建设等等。

成都在管理城市边缘地区方面做得比世界上大多数城市都好。其中一条重要的经验就是：制定提升城市边缘地区生活质量的公共服务标准。成都制定了覆盖全域的公共服务标准，这套标准一直渗透到行政村乃至自然村一级并且贯穿于政府行政活动的各个环节。成都市规划管理局建立了社区基础设施和公共服务的新标准，以改善农村环境和生活质量。

那些社会服务供给匮乏、地方规划实施执行力弱的发展中国家的官员、学者和规划师应该会非常赞同成都的上述方法，因为这种方法首先明确了指导性的目标，这样一来，即使是专业水平不足或经验有限的地方规划者和执行者也能理解方案并贯彻执行。

● 提供城乡均衡的公共服务

其他国家的政府官员、学者、规划师还可以学习成都对统筹城乡发展所做的综合性理解和定义。这种综合性的定义便于系统应对经济发展、医疗卫生、教育、社会福利、社会保障和生态环境等问题。推进硬件基础设施的建设，进而提升软性的公共服务质量，这是成都所有地区的工作目标。

成都规划模式尤为突出的特点是促进农村教育、医疗设施达到城市标

准，其方法包括：改革财政体制，形成富裕城市地区补贴贫困农村地区的机制；统一派遣乡村规划师协助乡镇规划等等。

● 产权制度改革

在大多数发展中国家，土地的所有权和使用权界定一直不甚清晰，今天的中国同样如此。没有得到清晰界定的不动产财产权利妨碍权利的实施，这不仅容易在相关主体间引发矛盾，而且会妨碍对土地进行投资的意愿，使得土地的潜在价值难以实现，土地无法成为宝贵的流通性资源。

秘鲁经济学家德·索托认为，正式的产权制度能够释放土地“死资产”所蕴含的经济潜力。世界银行也将界定产权列入向各国建议的优先考虑清单，许多国家也采取了政策措施用以明确产权边界、减少权利模糊性，并且取得了实际成效。

当土地功能从农用转为城市建设用地时，毫无疑问会实现增值。然而，农户却很少享受到土地增值的益处。尤其是当土地被征收或强占时，如果没有合理的补偿和其他保障措施，农民将一无所有。

成都同时为数以百万计的农村土地使用权主体进行确权颁证，系统化地解决了土地使用权不清晰地问题。这一确定和调整土地产权地过程是敏感、细致并且耗神费力的。但是，这项工作将权利个人从不确定性的忧虑中解脱了出来，消除了个人在一对一的层面上界定和保护产权的复杂性，消除了权利主体个人为了保护土地权利所带来的精神损耗和焦虑。成都建立了农村产权交易中心，以帮助释放土地中沉淀的“死资产”。通过将医疗保险和社会保障作为土地征收的补偿措施，成都相对中国其他城市乃至世界上很多城市而言创造了一张更好的社会安全网，尽量减缓“城市化—现代化”进程带来的冲击。通过城乡建设用地增减挂钩、城乡开发权转移以及叶教授等讨论到的其他政策，成都的一些村庄能够大量享受到城市化带来的土地增值收益，这充分反映在这些村庄的集体资产增长以及村民的增收之上。

成都近 500 万宗土地确权和流转历时长达九年，通过无数个小时艰难的基层会议才得以实现。参与该过程的人将成都取得的成功归因于坚持到底的决心和毅力。在这个艰难的长期过程中，农村土地确权的相关决策由当地村民在市政府的政策框架和城镇规划师、政府官员的帮助之下自主做出。

成都的积极经验表面，在土地使用权确权的问题上，自下而上的基层智慧和办法可以产生许多国家十分渴望却罕有实现的目标：建立一个公民广泛认同的、具有法律强制力的、系统成文的土地产权和使用权体系。

成都为一个发展中国家如何根本改进土地使用制度提供了良好范例。其他国家的政府官员、学者和规划师可以从成都学习到：明确界定土地所有权和使用权主要不是一个技术问题，相反，这一问题更多地涉及社会政治关系的梳理与重构。明晰人与土地之间的关系，这对人们的身份和生活都至关重要。

很多其他国家的官员、学者、规划师会发现，中国政府监管土地用途转换的力度比自己所在国家要大得多。尽管其他国家无法照搬中国严格的国家制度和土地管理体制，但中国运行中的管理系统仍然向我们提供了宝贵的经验：农业用地是可规划的，土地用途转换也是可以严格监管的。

● 基层民主和公民参与

农地确权的前提和基础是扩大基层民主。成都创造了一种乡村民主治理的新方式：大都市区层面的政府负责制定城市宏观发展目标并通过协商式规划建立战略框架，但村一级的具体执行则由村民自己决策。当某一特定社区参与到决策中时，是否接受以及如何操作取决于社区本身。

● 新农村、新城镇、新城市

世界各国面临着抉择：是继续允许城市自然扩展还是结构性地促进新农村、新城镇、新城市的网络化发展。在许多国家，城市边缘的农地被开发为低密度的郊区式住宅区并出售给富人。一些新城镇混乱地模仿着世界上其他城市和社区地标志性建筑和文化标识。

相较于为富人们发展郊区住房和主题公园，成都优先将重心放在为村民建设新城镇，同时保护并发扬具有地方特色地民居形式——林盘。

成都城郊地区农民的住房条件比中国及其他发展中国家贫困地区地居民要好很多。成都正致力于将农民从农村和传统林盘吸引集聚到更为紧凑的新城镇和新型农村社区，这样一来就可以节约出更多的耕地。农村集体土地可以出租用于现代农业发展或者开展城乡开发权转移交易，交易创收反过来又可以用于缩小城乡之间住房条件、基础设施和公共服务的差距。

成都新型农村社区尽管在人口、密度和设计上各具特色，但都讲求宜人的尺度，并且通过保持原有和建立新的林盘网络，展现了对传统民居形式的尊敬。这些林盘和出现在很多发展中国家的那些缺乏规划的贫民窟以及丑陋的高层大楼形成了鲜明对比。

● 农业游、生态休闲游和历史文化游

成都在中国历史上的地位举足轻重，素以环境宜人、农业发达著称，目前，正在成为中国乃至国际上的重要旅游目的地。成都统筹城乡发展的项目还包括了很多在生态、历史、农业旅游方面的探索和实践。随着中国和其他国家的发展，对于旅游的需求将持续快速增长，具有旅游资源禀赋的城市将利用自身优势积极发展国际化旅游产业。我认为，中国其他地区以及其他希望走类似发展道路的国家和地区将对成都创造性地发展农业游、生态休闲游和历史文化游的做法很有兴趣。

● 缓和对社会运行的冲击

现代化为落后的传统社会提供了发展的机遇，出身农民的人和他们的后代可以有机会享受到现代化的成果。但是，这种根本性的社会变迁也可能导致社会的混乱和人心的不安，特别是对于上了年纪的老一辈人而言。

来到成都的其他国家政府官员、学者、规划师还可以学到的是，一个综合性的社会发展项目必须具备能够缓冲改革所带来的社会冲击的能力——特别是针对上了年纪的老一辈人而言。成都市高速的经济发展和建设变迁由其背后的社会服务大系统作为支撑，这一系统有助于帮助个人适应变化所带来的挑战。对年轻人而言，带来了新的教育机会；对成年人来说，这带来了就业和职业培训的机会；对老年人来说，这带来了解放劳动力的现代农业、村镇聚会和社交场所、方便的医疗保障和其他服务。

全球有很多的城市规划优秀案例给其他地区带来了启示与希望，包括：19世纪的英格兰和普尔曼地区由工厂为工人修建的模范社区索尔泰尔和阳光港；美国的俄亥俄州区域规划；英国的第一批田园城市莱奇沃思和韦林；美国新城典范如新泽西州的拉德伯恩、弗吉尼亚州的雷斯顿。巴西的库里奇巴以快速公交系统（BRT）而闻名。在阿布扎比，马斯达尔城的低碳和可持续发展可作为其他城市的典范。

在中国，城乡发展“试点地区”和“试验区”由来已久，国家在各个时期挑选适合发展推广的模式，例如“大庆模式”、“大寨模式”和“小岗村模式”，当这些是示范性地区时，其他地区被督促着“学大庆”、“学大寨”、“学小岗村”。这些示范地区对其他地区的影响有好有坏。最好的是其他城市结合自身情况进行了创造性的吸收和运用，最坏的是只学习到了皮毛，采用且误用了示范区的形式而非实质。

其他城市同样也很难照搬成都统筹城乡发展的综合性规划与管理方法，该模式的一些方面可能在其他地区并不适用。一些城市可能会误用以致无法实现成都的规划思想。统筹规划、确认产权、建立农村土地使用权流通市场、鼓励基层民主和公民参与、推进农业现代化、建设具有吸引力和宜居尺度的新农村社区、发展全球化的现代产业、改善公共服务、保护绿地林荫道和自然本底、缩小收入差距并增加社会公平度都是值得称道的目标。我认为其他城市应该向成都学习——不是不加批判地复制成都实践，而是从成都地规划成果中汲取经验，借鉴合适的想法，富有创造性地改进地方政策以形成推广成都经验的最佳实践。

成都是统筹城乡发展的试点地区。成都案例仍然是进行中的过程。尽管我不知道该案例的最终结果，我仍深信成都规划的经验对中国乃至世界都具有借鉴意义。叶裕民教授等就此贡献了一本翔实记录成都统筹城乡实践的好书。

我相信读者能够从本书中找到大量有用的信息，并将这些信息运用到各自的实践工作中，从而在未来将成都经验扩散至更广大的区域。

Richard T. LeGates

城市研究与规划教授

旧金山

2013年2月

C 目录

CONTENTS

第一章 中国现代化的必由之路：统筹城乡发展

- 一、现代化的两大主旋律：工业化与城市化 002
- 二、城市化与统筹城乡发展基本概念解析 005
- 三、中国传统城市化：导致中国现代化系统性失调 015
- 四、统筹城乡发展：同步推进“三化”系统方法的集合 024

第二章 成都统筹城乡发展之路：轨迹、难点与总体成就

- 一、成都推进统筹城乡发展的历史起点 040
- 二、成都推进统筹城乡发展的轨迹与阶段性特征 044
- 三、成都统筹城乡发展大系统及其重点与难点 049
- 四、成都统筹城乡发展具体领域的体制改革和机制创新 062
- 五、成都统筹城乡发展的总体成就 065

第三章 成都有效推进统筹城乡发展的经验与挑战

- 一、成都统筹城乡发展有效推进的根本原因 082
- 二、成都推进统筹城乡发展的核心经验 084
- 三、推广成都经验的机遇与挑战 089

第四章 深化改革推进全国统筹城乡发展

- 一、中国建设社会主义市场经济体制的三个发展阶段 100
- 二、统筹城乡发展综合改革是对中国特色社会主义制度的完善 104
- 三、深化改革推进全国统筹城乡发展 107

第五章 转变政府职能建设规范化服务型政府	
一、成都转变政府职能的逻辑架构与基本思路	120
二、成都转变政府职能建设规范化服务型政府的具体做法	123
三、成都转变政府职能建设规范化服务型政府的基本经验	137
第六章 统筹城乡科学规划构建高效空间载体	
一、成都统筹城乡科学规划的总体历程与逻辑架构	144
二、成都推进统筹城乡科学规划及其管理体制改革的具體做法	155
三、成都统筹城乡科学规划的基本经验	166
第七章 夯实产业基础支撑新型工业化	
一、成都推进新型工业化的理论基础和逻辑架构	172
二、成都夯实产业基础支撑新型工业化的具体做法	182
三、成都推进新型工业化的基本经验	193
第八章 持续制度创新促进新型城市化	
一、成都持续制度创新促进新型城市化的逻辑架构	198
二、成都以制度创新推进新型城市化的具体做法	203
三、成都走新型城市化道路的基本经验	221
第九章 完善市场体制推进农村现代化	
一、成都推进农村现代化的逻辑架构	226
二、成都推进农村现代化的具体做法	227
三、成都推进农村现代化的基本经验	276
附 表	282
参考文献	302
后 记	312